

Datum
2020-03-12

Vårt diarienummer
ADM/2019:622

Ert datum
2019-12-18

Er beteckning
U2019/04318/UH

Utbildningsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Bättre studiestöd för äldre

Centrala studiestödsnämnden (CSN) har beretts tillfälle att yttra sig över förslagen i promemorian Bättre studiestöd till äldre.

Sammanfattning

CSN tillstyrker i huvudsak förslagen om höjning av åldersgränserna för rätt till studiemedel och studiestartsstöd samt att det ska införas ett nytt studielån.

CSN lämnar i remissvaret särskilda synpunkter på vissa av de förslag som tas upp i promemorian. CSN har inget att invända mot de övriga förslag som lämnas i promemorian.

- Med hänsyn till att möjligheten till avskrivning av lån för behörighetsgivande studier togs bort under 2017 anser CSN att det finns skäl att även se över reglerna om beräkningen av antalet veckor med studielån på gymnasial nivå.
- CSN föreslår att 4 kap. 25 § studiestödslagen (1999:1395) ändras så att betalningsskyldigheten för de tre sista årens obetalda årsbelopp kvarstår även om beloppen inte förfallit till betalning. Motsvarande ändring föreslås även för nuvarande annuitetslån och studielån (lån tagna mellan den 1 januari 1989 och den 30 juni 2001).
- CSN anser att när det gäller studerande som saknar grundskole- eller gymnasiekompetens bör rätten till fler veckor framgå direkt av studiestödslagen.
- CSN anser det finns skäl att överväga en reglering av möjligheten till förhandsbesked om fler veckor med studiemedel med hänsyn till särskilda skäl.
- CSN anser att det bör övervägas om det föreslagna bemyndigandet i 3 kap 7 § studiestödsförordningen (2000:655) kan placeras i en egen paragraf.

- CSN önskar ett förtydligande av om och i så fall i vilken utsträckning de studerande som tidigare har beviljats 40 extra veckor kan ha rätt till fler veckor enligt de nya utvidgade reglerna om fler veckor med hänsyn till särskilda skäl.
- CSN tillstyrker förslaget att lagändringarna i 3 kap. 8 och 8a §§ studiestödslagen (1999:1395) om utvidgade undantag från veckogränserna för äldre ska träda i kraft den 1 januari 2021. Övergångsbestämmelserna bör dock inte begränsa giltigheten av beslut som meddelats enligt den tidigare lydelsen.
- CSN föreslår att bestämmelserna i 3 kap. 3 och 9 §§ och 4 kap. 4, 21 och 25 §§ studiestödslagen (1999:1395) i deras nya lydelse ska träda i kraft den 1 januari 2022 och tillämpas för studiemedel som lämnas för tid från och med den 1 juli 2022. Bestämmelserna i dess äldre lydelse tillämpas för studiemedel som lämnas för tid före den 1 juli 2022. För studielån som utbetalas före ikraftträdandet men som avser studier för tid från och med den 1 juli 2022 gäller äldre bestämmelser.
- CSN föreslår att 5 § lag (2017:527) om studiestartsstöd ska träda i kraft den 1 januari 2022 och tillämpas första gången i fråga om studiestartsstöd som lämnas för tid från och med den 1 juli 2022.
- Enligt CSN:s beräkningar blir den årliga kostnadsminskningen för avsättning till kreditreserven 42 miljoner kronor istället för det belopp om 62 miljoner kronor som utredaren angett.
- Enligt CSN:s beräkningar kommer kostnaderna för systemutveckling uppgå till ca 42,9 miljoner kronor istället för 22 miljoner kronor. Det tillkommer även kostnader för IT-infrastruktur med ca 9,9 miljoner kronor. Dessutom tillkommer kostnader för ekonomiadministration och IT-drift med 3,4 miljoner kronor årligen när det nya lånesystemet till fullo är driftsatt.

3 Höjda åldersgränser för rätt till studiestöd och ändrade återbetalningsregler

3.5.1 Åldersgränserna höjs för rätt till studiebidrag, studielån och studiestartsstöd

CSN tillstyrker förslaget om höjda åldersgränser för rätt till studiebidrag, studielån och studiestartsstöd.

Nedtrappningen i rätten till studielån föreslås börja vid 51 års ålder och avslutas vid 60 års ålder. Av förslaget framgår vidare att övriga bestämmelser som rör tillämpningen av lånetrappan lämnas oförändrade. När det gäller beräkningen av det antal veckor som den studerande tidigare haft studielån för ska inte studielån som har lämnats för studier på grundskolenivå räknas in och studielån för studier på gymnasienivå ska räknas in till hälften. Bakgrunden till detta framgår av prop. 2002/03:1, utgiftsområde 15 s. 17 f, där det anges att tidigare lån på gymnasienivå ska räknas med i lånetrappan utifrån bestämmelserna om avskrivning av lån för behörighetsgivande studier. Möjligheten till avskrivning av lån för behörighetsgivande studier togs bort i samband med reformen om studiestartsstöd 2017. På sikt kommer det därför inte att finnas någon som fått sina lån för gymnasiestudier avskrivna. CSN anser att det mot den bakgrunden finns skäl att se över reglerna om beräkningen av antalet veckor med studielån på gymnasial nivå vid tillämpning av lånetrappan.

3.5.2 Både åldersgränsen för beräkning av ordinarie återbetalningstid och avskrivningsåldern bör höjas

CSN tillstyrker förslaget om höjd ålder för beräkning av återbetalningstid och avskrivning med hänsyn till ålder. CSN föreslår dessutom att bestämmelsen om avskrivning även ändras så att betalningsskyldigheten för de tre sista årens obetalda årsbelopp kvarstår även om beloppen inte förfallit till betalning.

Åldern för när lån skrivs av föreslås höjas till 71 år

Enligt nuvarande lagstiftning följer reglerna om åldersavskrivning reglerna om anställningsskydd. Enligt de nya bestämmelserna om anställningsskydd som gäller från 1 januari 2023 förlängs rätten att kvarstå i anställning till 69 år. Höjningen av avskrivningsåldern till utgången av det år låntagaren fyller 71 år kommer att medföra att gruppen personer som är pensionärer och fortfarande måste betala på sitt studielån kan komma att öka. Även om CSN tillstyrker ändringen vill vi uppmärksamma regeringen på att betalningsförmågan för denna grupp kan vara begränsad vilket kan leda till svårigheter att betala tillbaka studielånet.

CSN:s förslag till ny lydelse av 4 kap. 25 § studiestödslagen

CSN vill i detta sammanhang även påtala behovet av ytterligare förändringar av 4 kap. 25 § studiestödslagen (1999:1395). Av den föreslagna lydelsen framgår att betalningsskyldigheten ska kvarstå för årsbelopp avseende de tre senaste kalenderåren som har *förfallit* till betalning. CSN föreslår att bestämmelsen ändras så att betalningsskyldigheten kvarstår även om beloppen inte förfallit till betalning.

Enligt CSN:s uppfattning harmoniserar inte bestämmelserna om efterkontroll av inkomster med bestämmelserna om åldersavskrivning. Det slutliga årsbeloppet, och eventuell tilläggsavgift, för de två sista åren har varken påförts eller förfallit till betalning vid den tidpunkt då åldersavskrivning sker. De låntagare som har haft nedsättning något av de två sista åren kommer därmed att kunna undgå den efterkontroll som annars sker efter nedsättning.

För att återbetalningen ska bli rättssäker och effektiv bör CSN ha möjlighet att efterkontrollera inkomsterna hos låntagarna oavsett deras ålder. Det avgörande ska inte vara när det slutliga årsbeloppet har påförts eller förfallit till betalning, utan vilket år som årsbeloppet avser. Ordalydelsen i aktuella bestämmelser bör således ändras till ”årsbelopp som avser de tre senaste kalenderåren”.

Den nya lydelsen av 4 kap. 25 § första stycket studiestödslagen (1999:1395) föreslås därför vara följande:

Studielån som inte har betalats vid utgången av det år då låntagaren fyller 71 år ska skrivas av. Betalningsskyldigheten kvarstår dock för årsbelopp *som avser* de tre senaste kalenderåren. Om det finns synnerliga skäl får dock också sådana årsbelopp skrivas av.

Den föreslagna ändringen föreslås även gälla för nuvarande annuitetslån samt för studielån (lån tagna mellan den 1 januari 1989 och den 30 juni 2001) vilket innebär att motsvarande ändringar även måste göras för dessa lån. CSN hänvisar i denna del till den hemställan om ändringar i studiestödslagen som CSN lämnade till regeringen 2013¹.

¹ Regeringens diarienummer U2013/06347/GV

3.5.3 De ändrade åldersgränserna innebär att ett nytt lån införs

CSN tillstyrker förslaget att ett nytt lån införs.

Den föreslagna utformningen av reglerna i 4 kap. 4, 21 och 25 §§ studiestödslagen (1999:1395) innebär att dessa bestämmelser kommer att vara gällande i två olika lydelse över en lång tid. CSN bedömer att det kan leda till problem vid tillämpningen för den enskilde, CSN och domstolarna. För att veta vilken lydelse som ska tillämpas måste man ha kännedom om för vilken tid lånet har utbetalats. För vissa låntagare kommer dessutom bestämmelserna att tillämpas i båda lydelse. CSN önskar därför att den lagtekniska konstruktionen belyses ytterligare i den fortsatta beredningen.

3.5.4 Låntagare med äldre och nuvarande lån kan ändra betalningsvillkor om de tar nya lån

CSN tillstyrker förslaget om ändrade betalningsvillkor.

CSN vill dock särskilt lyfta att när låntagare ska kunna ändra betalningsvillkor om de tar nya lån innebär det ett stort behov av individuellt anpassad information. Förslaget om ett nytt lån medför att det blir komplext för låntagarna att bedöma hur de bör agera beroende på villkoren för tidigare lån. När man ger ökade möjligheter till lån högre upp i åldrarna kan det också i högre utsträckning innebära att låntagarna även har studielån från tiden före den 1 juli 2001.

4 Extra veckor till äldre studerande

4.4.1 Vad som kan vara arbetsmarknadsskäl eller andra särskilda skäl för att få rätt till fler veckor vidgas och förtydligas

CSN tillstyrker förslaget om att vidga och förtydliga vad som kan vara arbetsmarknadsskäl eller andra särskilda skäl för att få rätt till fler veckor. När det gäller studerande som saknar grundskole- eller gymnasiekompetens anser CSN att rätten till fler veckor bör framgå direkt av studiestödslagen.

Enligt CSN:s uppfattning är det otydligt vilken tidpunkt som ska vara avgörande för bedömningen av vilka yrken som är bristyrken. En viktig aspekt, särskilt för äldre studerande, är möjligheten att planera sina studier utifrån ekonomiska förutsättningar, och för att nå avsedd effekt med reformen måste det därför vara förutsägbart över tid vilka utbildningar som kan anses fylla ett samhällligt behov. En studerande som påbörjat sina studier med ordinarie studiemedelsveckor kan ha valt en utbildning som leder

till ett yrke som vid utbildningens start anses vara ett bristyrke. Vid CSN:s prövning av frågan om den studerande kan ha rätt till extra veckor utöver veckogränserna kan förutsättningarna ha ändrats jämfört med då studierna påbörjades. I en sådan situation bör det vara möjligt att anse att det föreligger särskilda skäl för fler veckor, i vart fall om studierna genomförs utan längre avbrott. Den koppling till arbetsmarknadens behov som föreslås innebär att det inte blir en individuell bedömning i samma utsträckning som tidigare, den som väljer att studera på en utbildning där det finns ett arbetsmarknadsbehov ska kunna utgå ifrån att han eller hon har särskilda skäl att beviljas fler veckor utöver de vanliga tidsgränserna.

Mer generösa regler om arbetsmarknadsskäl

Utöver en koppling till bristyrken och arbetsmarknadens behov av specifik kompetens föreslår utredaren att det vid studier på grundskolenivå eller gymnasienivå i vissa fall alltid ska finnas ett samhälleligt behov av utbildningen. Det gäller när studierna syftar till att en person ska kunna skaffa sig grundskolekompetens eller gymnasiekompetens och denne saknar en sådan kompetens sedan tidigare. Om avsikten är att den som saknar grundskole- eller gymnasiekompetens alltid ska ha rätt till extra veckor efter 40 års ålder för att skaffa sig en sådan utbildning bör detta enligt CSN:s mening framgå direkt av studiestödslagen. På så sätt blir det tydligt och transparent att CSN i sådana fall inte ska göra någon prövning av om det finns arbetsmarknadsskäl eller inte. En sådan reglering ger också en möjlighet för CSN att behandla sådana ansökningar maskinellt utifrån tydliga förutsättningar i studiestödsbestämmelserna.

CSN vill vidare, mot bakgrund av de erfarenheter myndigheten har när det gäller tillämpningen av reglerna i 3 kap. 8 § studiestödslagen (1999:1395) och reglerna om det högre bidragsbeloppet, framföra att det finns svårigheter vid bedömningen av om en studerande har en sådan kompetens. Om avsikten är att äldre studerande ska ha rätt till extra veckor för att uppnå en viss kompetens bör det framgå vilken kompetens som avses, är det en grundläggande eller särskild behörighet för högskolestudier eller är det en gymnasieexamen. När avsikten är att den studerande ska kunna etablera sig på svensk arbetsmarknad bör enligt CSN:s mening den som saknar en gymnasieexamen, eller motsvarande, kunna få extra veckor för att uppnå en sådan. När det gäller bedömningen av om en studerande har grundskoleutbildning utgår CSN i dag från att den som har slutfört alla obligatoriska ämnen eller ämnesblock som finns i grundskolan,² med

² Biologi, moderna språk (t.ex. engelska, franska, spanska, tyska), fysik, religionskunskap, geografi, samhällskunskap, historia, svenska eller svenska som andraspråk, kemi, matematik och teknik.

undantag för bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik samt slöjd, anses ha grundskoleutbildning.

Utredarens förslag innebär att CSN ska bedöma om det finns ett arbetsmarknadsbehov av den aktuella utbildningen. Till stöd för att göra en sådan bedömning pekas publikationerna Yrkeskompassen, Var finns jobben? och Arbetskraftsbarometern ut som möjliga underlag. När det gäller Yrkeskompassen, som innehåller prognosinformation på ett års sikt, baseras bedömningen på Arbetsförmedlingens prognosarbete som görs på lokal nivå.³ Resultaten viktas sedan till en regional och nationell bedömning.

Frågan är om avsikten är att det ska vara möjligt att ta lokala eller regionala hänsyn eller om tanken är att CSN ska utgå från behovet av arbetskraft på nationell nivå. Det är främst Myndigheten för yrkeshögskolan och kommunerna som bestämmer vilka yrkesutbildningar som ska ges. Det kan enligt CSN:s uppfattning uppkomma situationer när en studerande vill ha fler veckor för en yrkesutbildning som det i och för sig finns ett samhällsligt behov av men denna finns inte tillgänglig i den studerandes närområde. CSN utgår från att avsikten är att prövningen ska ske vid ansökan om studiestöd och avse en viss angiven utbildning vilket innebär att prövningen görs mot om det finns ett samhällsligt behov av utbildningen i närområdet. På så sätt bör också det samhällsliga behovet av en viss utbildning korrespondera med de utbildningar som erbjuds inom till exempel yrkeshögskolan och komvux.

Förhandsbesked

Det finns i dag en möjlighet att få ett förhandsbesked i frågan om en studerande kan ha rätt till fler veckor av särskilda eller synnerliga skäl. Det finns inga bestämmelser i studiestödslagen eller i studiestödsförordningen som reglerar detta utan rätten följer av att Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) i ett flertal avgöranden konstaterat att studerande i rimlig tid måste kunna planera sina studier. En viktig del i denna planering är frågan om hur studierna ska finansieras och en studerande ska därför separat och på förhand kunna få en prövning av om det finns särskilda eller synnerliga skäl att lämna studiemedel under ytterligare veckor och hur många veckor med studielån den studerande har rätt till.

I samband med en ökad möjlighet till fler veckor med hänsyn till särskilda skäl finns det enligt CSN:s mening skäl att överväga om en rätt till

³ <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssookande/yrken-och-studier/framtidsutsikter/yrkeskompassen/#/om-yrkeskompassen>

förhandsbesked bör regleras i författning. Avsaknaden av reglering innebär svårigheter redan i dag när det gäller hur sådana beslut ska utformas avseende utbildning och giltighetstid. Med en koppling till att det ska finnas ett samhälleligt behov av utbildningen och en möjlighet till ett ökat antal veckor bör det finnas en reglering av när sådana beslut ska meddelas och deras giltighetstid.

Författningsförslaget

Bemyndigandet för CSN att meddela ytterligare föreskrifter för tillämpningen av 3 kap. 8 a § första stycket studiestödslagen (1999:1395), om förutsättningarna för att bevilja studiemedel med hänsyn till arbetsmarknadsskäl, finns i förslaget i 3 kap. 7 § studiestödsförordningen (2000:655). Den bestämmelsen anknyter till 3 kap. 8 § studiestödslagen (1999:1395) och rör fördelning av studietiden vid parallella studietider. Eftersom det föreslagna bemyndigandet avser särskilda skäl för fler veckor och är kopplat till en annan bestämmelse i studiestödslagen kan det, för ökad tydlighet, finnas skäl att överväga om det kan placeras i en egen paragraf.

4.4.2 Antalet ytterligare veckor som kan ges för studier på gymnasienivå och eftergymnasial nivå utökas till 80 veckor

Det framgår inte tydligt av promemorian hur de som tidigare fått och utnyttjat 40 extra veckor för studier efter 40 års ålder ska behandlas vid en ansökan om ytterligare veckor i enlighet med de nya reglerna. Är avsikten att det ska finnas en begränsning för den som tidigare utnyttjat extra veckor utöver veckogränserna eller ska det vara möjligt för en sådan studerande att få ytterligare 80 veckor? CSN önskar att den frågan behandlas i det fortsatta arbetet med förslaget.

Författningsförslaget

Av författningsförslaget till 3 kap. 8 a § studiestödslagen (1999:1395) framgår att /.../ *Studiemedel får i dessa fall lämnas i ytterligare högst 80 veckor för studier på eftergymnasial nivå respektive på gymnasienivå och i ytterligare högst 40 veckor för studier på grundskolenivå.* Användningen av *respektive* indikerar att en studerande skulle kunna få extra veckor med hänvisning till särskilda skäl på såväl eftergymnasial nivå som gymnasial nivå, alltså totalt högst 160 veckor. Om detta inte skulle vara avsikten med förslaget bör *respektive* bytas ut mot *eller*.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

8.1 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

CSN tillstyrker förslaget att lagändringarna i 3 kap. 8 och 8 a §§ studiestödslagen (1999:1395) om utvidgade undantag från veckogränserna för äldre ska träda i kraft den 1 januari 2021.

CSN avstyrker förslaget att ändringarna i 3 kap. 3 och 9 §§ studiestödslagen (1999:1395) ska träda i kraft den 1 oktober 2021.

CSN föreslår att bestämmelserna i 3 kap. 3 och 9 §§ och 4 kap. 4, 21 och 25 §§ studiestödslagen (1999:1395) i deras nya lydelse ska träda i kraft den 1 januari 2022 och tillämpas för studiemedel som lämnas för tid från och med den 1 juli 2022. Bestämmelserna i dess äldre lydelse tillämpas för studiemedel som lämnas för tid före den 1 juli 2022. För studielån som utbetalas före ikraftträdandet men som avser studier för tid från och med den 1 juli 2022 gäller äldre bestämmelser.

Korrekt information till de studerande

För att det ska vara möjligt att ge de studerande korrekt information är det nödvändigt att CSN i god tid får kännedom om att de nya reglerna ska börja gälla. Många ansöker om studiemedel långt innan studierna påbörjas. Exempelvis ansökte 12 300 personer om studiemedel redan under 2017 avseende studier som skulle bedrivas under 2019. Fram till maj 2018 uppgick antalet sökande för studier under 2019 till 45 000. Enligt CSN:s erfarenhet är det framförallt personer som avser att studera utomlands som ansöker om stöd tidigt men det finns även andra studerande som behöver planera långt i förväg. Det gäller till exempel personer som är i arbete och har för avsikt att vidareutbilda sig men också de som är föräldrar.

Av den information som studerande får tillsammans med beslutet om studiemedel framgår bland annat när lånet normalt ska börja återbetalas, hur lång återbetalningstiden är och det framgår även vilka faktorer som påverkar återbetalningen. Utgångspunkten är enligt CSN:s uppfattning att den studerande godtagit de återbetalningsregler som CSN informerat om vid ansökan om studiemedel och som sedan framgår av beslutet. På så sätt har den studerande fått studielånet med vetskap om villkoren, inte bara för utbetalningen utan också för återbetalningen. Det är även av stor betydelse för CSN:s möjligheter att driva in skulder från personer bosatta utomlands att myndigheten kan visa underlag för sin fordran. Det kan i det sammanhanget uppstå tveksamheter om en studerande har fått ett beslut som innehåller regler om återbetalning som sedan ändrats.

En förutsättning för att CSN ska kunna lämna de studerande besked om vilka regler som kommer att gälla för återbetalning av lån i samband med beslutet om studiemedel är att det finns ett beslut om att reglerna ska ändras. Riksdagen måste därför besluta om införande av de nya reglerna minst 1,5 år innan reglerna ska börja tillämpas.

Möjlighet för de studerande att ansöka om studiemedel i god tid före studiestart

För de studerande är det även viktigt att de finns en möjlighet att ansöka om studiemedel i god tid för att de ska kunna planera för sina studier. Gäller det utlandsstudier kan det även finnas behov att utreda om utbildningen vid den aktuella skolan ger rätt till studiemedel vilket också innebär att en ansökan bör göras i god tid. Det är betydelsefullt för dem som söker studiemedel tidigt att också kunna få ett beslut från CSN. Det är därför viktigt att de nya reglerna om beviljning av studiemedel träder i kraft i god tid innan de ska börja tillämpas. Det är först sedan lagen trätt i kraft som CSN kan fatta beslut enligt de nya reglerna.

Om de ändrade reglerna träder i kraft den 1 januari 2022 för studier från och med den 1 juli 2022 kan de studerande som är beroende av de nya reglerna för att få studiemedel och vill påbörja sina studier under hösten 2022 ansöka om och få beslut om studiemedel innan studierna ska påbörjas.

Studielånet uppkommer vid utbetalningstillfället

Eftersom studielånet uppkommer vid utbetalningstillfället innebär det enligt CSN:s uppfattning att lån som betalas ut före ikraftträdandet ska återbetalas i enlighet med de äldre reglerna. Myndigheten anser därför att reglerna för återbetalning bör träda ikraft samtidigt som de ändrade reglerna för beviljning av studiemedel. Om reglerna inte får samma ikraftträdandedatum kan det innebära att låntagare som får studiestöd högre upp i åldrarna inte omfattas av de nya återbetalningsreglerna för studielån som utbetalas före ikraftträdandedatumet för återbetalningsreglerna.

Förskottsutbetalningar bör omfattas av de nya reglerna

De föreslagna ändringarna i återbetalningsbestämmelserna gäller samtliga som är i studier vid ikraftträdandet. Det innebär att cirka 228 000 studerande berörs direkt av lagändringen. Det finns i vissa situationer möjlighet att få studielån utbetalat i förskott. Inför första studiehalvåret 2019 fick 311 personer förskottsutbetalning av lån till ett belopp av cirka fem miljoner kronor. Antalet personer som beviljades förskottsutbetalning för andra halvåret 2019 uppgick till 139 personer och lånebeloppet gick till cirka 1,4 miljoner kronor. För att minska antalet låntagare som får förskottsutbetalningar där äldre bestämmelser ska tillämpas bedömer CSN att det är bättre att de föreslagna ändringarna träder i kraft i god tid före

bestämmelserna ska börja tillämpas. Om de ändrade bestämmelserna om återbetalning av lån träder i kraft den 1 januari 2022 kommer utbetalningar av lån som avser tid från och med den 1 juli 2022 att återbetalas enligt bestämmelsernas nya lydelse även om utbetalningar sker före den 1 juli 2022.

Oavsett när de ändrade reglerna införs kommer det att uppstå viss övergångsproblematik. Enligt CSN:s uppfattning är det bättre att reglerna börjar tillämpas inför ett nytt läsår. De låntagare som avslutar sina studier under vårterminen 2022 påverkas därmed inte av lagändringen. Det är även rimligt att de som är i studier eller påbörjar sina studier under höstterminen får samma regler för hela läsåret. Nuvarande lånesystem infördes den 1 juli och enligt CSN:s erfarenhet är det en bra tidpunkt för införande av ett nytt lån.

Förslag till övergångsbestämmelse punkt 4

CSN föreslår med hänsyn till ovanstående att punkt 4 i övergångsbestämmelserna ska ha följande lydelse.

Bestämmelserna i 3 kap. 3 och 9 §§ och 4 kap. 4, 21 och 25 §§ i deras nya lydelse tillämpas för studiemedel som lämnas för tid från och med den 1 juli 2022. Bestämmelserna i dess äldre lydelse tillämpas för studiemedel som lämnas för tid före den 1 juli 2022. För studielån som utbetalas före ikraftträdandet men som avser studier för tid från och med den 1 juli 2022 gäller äldre bestämmelser.

Övergångsbestämmelsen punkt 3 till studiestödslagen

Utredaren har föreslagit en övergångsbestämmelse som innebär att den som före den 1 januari 2021 har påbörjat en utbildning och för den utbildningen beviljats ytterligare veckor med hänsyn till särskilda skäl ska få ytterligare veckor med stöd av det beslutet under tiden 1 januari 2021 till och med den 31 december 2021 men inte för tid därefter.

Detta kan komma att bli problematiskt för vissa studerande som inte har påbörjat sina studier. Det gäller både de som ansökt om och fått beviljat studiemedel med hänsyn till särskilda skäl innan den 1 januari 2021 och de som har fått ett förhandsbesked. Dessa beslut bör rimligtvis gälla under den tid som anges i besluten och även om den studerande inte hunnit påbörja sina studier. Det är också möjligt att använda beviljade veckor på olika sätt, till exempel genom att ta ut studiemedel för 50 procent och studera på 100 procent för att på så sätt få studiemedlen att räcka längre i tid. Att sätta en sista dag för när ett beslut om veckor ska vara giltigt kan då ge negativa effekter för de studerande som inte kan utnyttja det antal veckor de beviljats på det sätt de önskar. En sådan ändring till studiemedel under halvtid kan göras efter att ansökan har beviljats. Även för den som får studiemedel under

sjukdom och därför får tillbaka veckor som har beviljats med stöd av bestämmelserna om särskilda skäl för fler veckor kan en begränsning av beslutets giltighet få negativa följder. Om beslutet endast ska gälla under viss tid bör den tiden inte understiga fem år.

Behov av ny övergångsbestämmelse

Om en studerande ännu inte har blivit återbetalningsskyldig på sitt lån och fortsätter att studera efter att de nya reglerna har trätt i kraft kommer den studerande att bli återbetalningsskyldig för det äldre lånet redan under studierna. För att undvika att återbetalningsskyldigheten inträder behövs en övergångsbestämmelse. CSN föreslår därför att det införs en övergångsbestämmelse motsvarande punkt 12 i övergångsbestämmelserna till studiestödslagen (1999:1395).

8.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:527) om studiestartsstöd

För att de ändrade åldersreglerna för studiestartsstödet ska harmonisera med reglerna för studiemedel föreslår CSN att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2022 och tillämpas första gången i fråga om studiestartsstöd som lämnas för tid från och med den 1 juli 2022.

9 Konsekvenser

9.1.2 Höjd återbetalnings- och avskrivningsålder

Den i promemorian beräknade årliga kostnadsminskningen på 62 miljoner kronor har inte beräknats enligt den metod som CSN använder för att fastställa avsättningen till kreditreserven. Metoden som har använts i promemorian överskattar besparingen. Enligt CSN:s beräkningsmetod blir den årliga kostnadsminskningen 42 miljoner kronor.

CSN gör avsättningar till en kreditreserv för förväntade förluster för nyutlåning⁴. CSN har en fastställd metod som årligen används för att beräkna den procentsats som används vid avsättning till kreditreserven. Metoden har tagits fram av CSN i samråd med Ekonomistyrningsverket (ESV) och Riksgälden för att uppfylla budgetlagens krav⁵ och har föredragits för Utbildningsdepartementet. Eftersom metoden kommer att användas vid beräkning av framtida avsättningar bör den även användas för att beräkna

⁴ Avsättningar till kreditreserven har skett för nyutlåning från och med 2014-01-01.

⁵ 6 kap. 5 § budgetlagen (2011:203).

kostnadsminskningen som den höjda återbetalnings- och avskrivningsåldern förväntas leda till.

Orsakerna till utredarens överskattning av den årliga kostnadsminskningen:

- Utredarens beräkning ställer inte total osäkerhet (faktiska avskrivningar och prognostiserade avskrivningar) i relation till utlåning från och med att lånet började utbetalas den första juli 2001. Det är en grövre och mer uppskattande beräkning som gjorts utifrån den information utredaren begärt av CSN.
- I promemorian beräknas kostnadsminskningen till 62 miljoner kronor genom att multiplicera en beräknad reservationsminskning på 4,9 procent med beloppet som avsattes till kreditreserven 2018 (1,266 miljarder kronor). Reservationsminskningen i procent (4,9 %) har beräknats genom att dividera reservationsminskningen på 520 miljoner kronor med total reservation om 10,6 miljarder kronor. Enligt de uppgifter som CSN tidigare lämnat är 10,6 miljarder kronor reservationen för ålders- och dödsfallsavskrivningar i beräkningsmodellen samt generell reservation för låntagare i studier. Beloppet 10,6 miljarder kronor inkluderar därför **inte** reservation för avskrivning för behörighetsgivande studier och synnerliga skäl, vilka inte antas påverkas av regeländringen. Om även dessa avskrivningstyper inkluderas innebär det att reservationsminskningen i procent blir lägre: $520/11\ 864 = 4,4 \%$.

I följande avsnitt beskrivs CSN:s metod. Därefter visas CSN:s beräkning av avsättningen till kreditreserven 2018 samt hur beräkning av avsättning till kreditreserv blir vid höjd återbetalnings- och avskrivningsålder. Skillnaden mellan dessa beräkningar är den årliga uppskattade kostnadsminskningen.

Metod för beräkning av avsättning till kreditreserv

För att beräkna förväntade förluster för nyutlåning av annuitetslån jämförs den totala utlåningen med totala förluster, både förväntade och konstaterade. Den totala utlåningen består av summan av utlånade medel från och med den 1 juli 2001 till den 31 december 2018. Konstaterade förluster består av summan av avskrivningar under samma period. Förväntade förluster består av den prognos för förväntade förluster för nuvarande lånestock som fastställts i årsbokslut.

För att den procentuella avsättningen ska bli mera stabil över tid beräknar CSN ett genomsnitt för de senaste tre åren. Genomsnittet beräknas årligen. Avsättningen till kreditreserven beräknas genom att multiplicera utlånat belopp med den genomsnittliga procentuella avsättningen.

Ordinarie beräkning av avsättning till kreditreserv för 2018

Beräkningen bygger på bokslutet 31 december 2018 och de beräkningar som har gjorts för att fastställa reserveringar för låneförluster. Utlånat belopp under perioden uppgår till 234,8 miljarder kronor, avskrivningar uppgår till 2,3 miljarder kronor och reserveringar för låneförluster uppgår till 11,3 miljarder kronor (exklusive kapitaliserade räntor). Totalt uppgår avskrivningar och reserveringar för låneförluster till 13,6 miljarder kronor. Detta ska ställas i relation till utlånade medel på 234,8 miljarder kronor. Utifrån detta uppgick osäkerheten i utlånade medel till 5,82 procent för 2018 $((11,327+2,347) / 234,794 = 5,82 \%)$.

2018 var genomsnittet 6,7 procent. Att genomsnittet är högre än 5,82 procent beror på att reserveringar för låneförluster var högre 2016 och 2017, främst på grund av en högre ränta, regeländring inom avskrivning för behörighetsgivande studier samt en högre avskrivningsprognos för avskrivning för synnerliga skäl. För syftet att jämföra förändring av avsättningsprocent vid höjning av återbetalnings och avskrivningsålder är det relevant att jämföra med avsättningsprocenten för 2018 (5,82 %) istället för med treårssnittet (6,7 %).

Beräkning av avsättning till kreditreserv vid höjd avskrivningsålder

Vid en höjd åldersavskrivning till 72 år beräknas reserveringar för låneförluster minska med 520 miljoner kronor. Utifrån detta beräknas osäkerheten i utlånade medel till 5,60 procent för 2018 $((10,807+2,347) / 234,794 = 5,60 \%)$.

Besparing vid höjd åldersavskrivning genom minskad avsättning till kreditreserv

Avsättningen minskar med 0,22 procentenheter för 2018 $(5,82 \% - 5,60 \% = 0,22)$.

Under 2018 betalade CSN ut 18,9 miljarder kronor. Den besparing som uppkommer genom den minskade avsättningen till kreditreserven kan därmed beräknas till 42 miljoner kronor $(18,863 * 0,22 = 0,042)$.

CSN vill även uppmärksamma att det finns en osäkerhet i beräkningen av minskningen av de förväntade förlusterna (520 miljoner kronor) och därmed den årliga besparingen på 42 miljoner kronor. CSN:s beräkningsmodell för förväntade förluster är utvecklad för att göra en prognos för framtida avskrivningar för annuitetslånet med befintligt regelverk. Modellen tar inte hänsyn till att låntagarnas inkomster kan minska i samband med pension och inga dödsfallsavskrivningar finns i beräkningsmodellen efter 69 års ålder. En manuell justering har gjorts av beräkningsmodellens resultat för att uppskatta dödsfallsavskrivningarna vid höjd avskrivningsålder. CSN:s beräkningsmodell

kommer vid ett införande att behöva utvecklas för att kunna ge en bättre prognos.

9.1.3 Extra veckor till äldre studerande

Utredaren har vid beräkningen av antalet studerande som kan antas få rätt till fler veckor utöver veckogränserna i enlighet med förslaget, 7 500 personer, utgått dels från hur många som ansökt och fått avslag, dels från antalet studerande på bristyrkesutbildningar.

Den grupp som saknar grundskole- eller gymnasiekompetens är ganska stor och har ökat genom att nyanlända studerar för att få en utbildning som gör det möjligt att komma in på arbetsmarknaden. Med ett förslag om att alla över 40 år som i dag saknar grundskole- eller gymnasiekompetens får rätt till 40 respektive 80 extra veckor för att skaffa sig en sådan kan den siffran, vara i underkant. Det finns också studerande som har kunskap om reglerna och avstått från att ansöka om studiemedel eftersom de inte uppfyller nuvarande krav för att få fler veckor.

Om det blir fler studerande som har rätt till studiemedel i enlighet med de nya reglerna kommer det att medföra ett ökat utflöde samt ökade administrativa kostnaderna för myndigheten. I dagsläget är det dock svårt för CSN att närmare beräkna hur många fler studerande som kan bli aktuella för studiemedel.

9.1.4 Administration och systemutveckling

Systemutveckling

CSN har gjort nya beräkningar för den systemutveckling som är nödvändig med anledning av de föreslagna ändringarna. Total utvecklingskostnad beräknas till ca 42,9 miljoner kronor.

De nya beräkningarna är föranledda bl.a. av att det framkommit att CSN behöver ett nytt ärendestyrningssystem för att hantera det nya lånet. Dessutom krävs utveckling av en ny portal för inloggning och handläggning. Om inte dessa funktioner utvecklas kommer CSN inte att ha möjlighet att handlägga ärenden avseende det nya lånet.

CSN kommer även att behöva anlita fler konsulter jämfört med tidigare beräkning. Det leder till högre utvecklingskostnad. Den ökade kostnaden beror även på att

CSN tidigare räknat på för låg timkostnad både avseende intern och extern personal⁶.

Utvecklingskostnaderna fördelas enligt följande:

- Anpassning av systemstöd och utveckling för att kunna administrera beviljning av studiestöd uppgår till ca 1,4 miljoner kronor.
- Anpassning och utveckling av systemstöd för att kunna administrera återbetalning av studielån uppgår till ca 35,2 miljoner kronor.
- Utveckling av ny portal för att handläggning av det nya lånet ska möjliggöras samt utveckling av en ny ärendestyruing uppgår till ca 6,3 miljoner kronor.

Utöver utvecklingskostnaderna tillkommer även kostnader för IT-infrastruktur med ca 9,9 miljoner kronor. Kostnaderna avser bland annat hårdvara och licenser samt konsultstöd för infrastruktur.

CSN bedömer att utvecklingskostnader och kostnader för infrastruktur under åren 2020 till 2023 fördelas enligt nedanstående.

Kostnader för it-systemutveckling och infrastruktur

	2020	2021	2022	2023
Kostnader i miljoner kronor				
Förstudie	3,0	0,0	0,0	0,0
Utveckling	3,1	14,3	14,3	6,1
Informationsinsatser	0,0	0,4	1,0	0,7
IT-infrastruktur	2,3	4,5	3,1	0,0
Summa	8,4	19,2	18,4	6,8

Administration

CSN har inte några synpunkter på beräkningarna av de administrativa kostnaderna för studiestödsverksamheten som avser ärendehandläggning och service.

I beräkningarna finns det dock inte med några kostnader för CSN:s ökade ekonomiadministration. Denna kostnad beräknas till ca 0,2 miljoner kronor årligen. Det saknas även uppgifter om ökade kostnader för IT-drift. CSN beräknar att införandet av ett nytt lån kommer att medföra ökad kostnad för IT-drift. Dessa kostnader kommer att uppgå till ca 1,6 miljoner kronor under åren 2021 och 2022. Från år 2023 när det nya lånesystemet till fullo är driftsatt kommer driftkostnaden att uppgå till ca 3,2 miljoner kronor årligen.

⁶ Ökning av IT personal från 500 kronor/timme till 760 kronor/timme och ökning på övriga från 375 kronor/timme till 400 kronor/timme.

9.2.2 Höjd återbetalning och avskrivningsålder

Av utredningen framgår att CSN förväntas bedriva en informationskampanj i god tid innan återbetalningen av det nya lånet. Enligt CSN:s uppfattning måste kampanjen göras redan innan lånen börjar beviljas så att låntagarna har kännedom om återbetalningen vid ansökningstillfället. För att detta ska vara möjligt måste Riksdagen fatta beslut om de nya reglerna minst 1,5 år innan reglerna ska börja tillämpas.

Beslut om detta remissvar har fattats av avdelningschefen Jan Söderholm efter föredragning av verksjuristerna Helena Fällman och Ulrika Åsemar i närvaro av generaldirektören Christina Forsberg, chefsjuristen Åsa Lindahl och verksjuristen Cecilia Ljung. I arbetet med remissvaret har även verksjurist Åsa Bergdahl, verksamhetsutvecklarna Lena Ullström, Anna-Carin Eriksson, Maria Grahn Sillén, ekonom Anna-Karin Sundin samt IT-arkitekten Britt-Marie Nilsson deltagit.

Jan Söderholm

Helena Fällman

Ulrika Åsemar